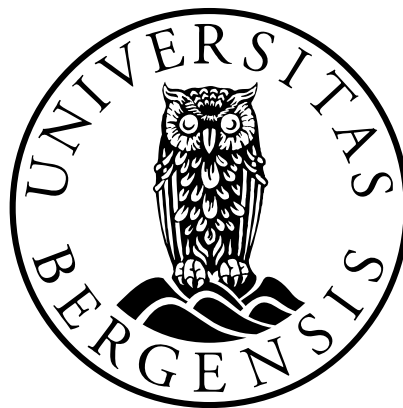


Rettslige krav til saksbehandlingstid i forvaltningen

Kandidatnummer: 191852

Veileder: Karl Harald Søvig

Antall ord: 12436



JUS399 Masteroppgave

UNIVERSITETET I BERGEN

29. mai 2013

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	1
1 Innledning.....	3
2 Menneskerettighetene.....	4
2.1 Innledning.....	4
2.1.1 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon.....	4
2.1.2 Menneskerettsloven.....	4
2.1.3 Rettskildebetraktninger	5
2.2 Artikkel 13.....	6
2.3 Effective remedy	7
2.3.1 Innledning.....	7
2.3.2 Statenes implementeringsfrihet.....	7
2.3.3 Krav om at effektiviteten av rettsmiddelet må være godtgjort.....	8
2.3.4 Krav til den nasjonale prøvingsinstansen.....	8
2.3.5 Rettsvirkningene av retten til et effektivt prøvingsmiddel.....	8
2.3.6 Krav til tidsbruken.....	9
2.4 Kudla mot Polen.....	10
2.4.1 Innledning.....	10
2.4.2 Sakens faktum	10
2.4.3 EMD sine vurderinger.....	11
2.4.4 Hvorfor er denne dommen relevant for norsk forvaltning?	12
2.5 Andre bestemmelser om saksbehandlingstid.	13
2.6 Oppsummering	14
3 Norsk rett.....	15
3.1 Forvaltningsloven § 11a.....	15
3.1.1 Innledning.....	15
3.1.2 Uten ugrunnet opphold.....	16
3.1.3 Foreløpig svar.....	19
3.2 Særlovgivningen.....	21
3.2.1 Innledning.....	21
3.2.2 Opplæringsloven	21
3.2.3 Folketrygdloven	23

3.2.4	Plan- og bygningsloven	24
3.2.5	Barnevernloven	25
3.2.6	Oppsummering	26
3.3	Rettigheter ved for lang saksbehandlingstid	26
3.3.1	Klage til Sivilombudsmannen	27
3.3.2	Erstatning	28
4	Forholdet mellom norsk rett og EMK artikkel 13	30
4.1	Innledning	30
4.2	Adgangen til å klage på saksbehandlingstiden	30
4.2.1	Adgang til domstolen	30
4.2.2	Klage til Sivilombudsmannen	32
4.2.3	Kravet til ”uten ugrunnet opphold” i lys av EMK artikkel 13	34
4.2.4	Virkningen av for lang saksbehandlingstid for borgeren.	35
4.3	Avsluttende drøftelser	36
5	Litteraturliste	38

1 Innledning

Problemstillingen for denne oppgaven er hvilke rettslige krav som stilles til saksbehandlingstiden i forvaltningen. Saksbehandlingstiden i forvaltningen er et gjennomgående tema i klager til Sivilombudsmannen. Ombudsmannen har opplevd en markant økning i antall klager på saksbehandlingstiden.¹ Krav til tempo i forvaltningsprosessen er et område med få regler og de reglene som finnes er vage. Lovverket setter sjelden frister knyttet til saksbehandlingstid.

Forvaltningens virkefelt er bredt, og saksbehandlingstiden vil ha stor innvirkning på borgerens rettsstilling og økonomiske situasjon. Sivilombudsmannen gir eksempler på saker der personer på grunn av lang saksbehandlingstid i NAV lever uten inntekt i flere måneder.² En slik situasjon vil føre til at mange får problemer med å dekke sine grunnleggende behov. I den grad lovgivningen stiller krav til tempo i forvaltningsprosessen, er sanksjoner ved brudd på saksbehandlingstiden fraværende. Borgeren har få rettslige virkemidler. Derfor ønsker oppgaven å analysere om Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (heretter EMK) artikkel 13 stiller krav til saksbehandlingstiden i forvaltningen utover det nasjonal lovgivning gjør.

Oppgaven begynner med redegjørelse av de rettslige kravene til saksbehandlingstiden i forvaltningen etter EMK artikkel 13. Deretter vil de rettslige kravene til saksbehandlingstid i forvaltningen etter norske rettsregler ble behandlet. Til slutt blir det foretatt en analyse av de norske reglene sett i lys av EMK. En slik todeling er hensiktsmessig fordi kildematerialet til de to delene er forskjellige. Likevel må det fremheves at EMK gjennom menneskerettsloven er en integrert del av norsk rett.

¹ Sivilombudsmannens årsmelding for 2012 s. 47.

² Sivilombudsmannens årsmelding for 2011 s. 45.

2 Menneskerettighetene

2.1 Innledning

2.1.1 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon

EMK ble signert i den 4. november 1950 i Roma og trådte i kraft den 3. september 1953 etter at Norge og ni andre land hadde ratifisert den. I alt har 47 land nå sluttet seg til konvensjonen. Dette viser hvilken betydning konvensjonen har oppnådd og at dette er en av de viktigste folkerettslige avtalene vi har i det internasjonale samfunnet.

Utgangspunktet for etableringen av EMK er den europeiske samlingstanken som oppsto i etterkant av andre verdenskrig. Samtidig som arbeidet med FNs verdenserklæring skred fram, oppsto tanker om et mer samlet Europa blant politikere og jurister i flere europeiske land. I den internasjonale kongressen Haag i 1948 sa Winston Churchill i sin åpningstale at en ”europeisk traktat om menneskerettigheter” ville ha stor betydning for en europeisk samling.³ Dette var starten på det som skulle utvikle seg til å bli EMK.

2.1.2 Menneskerettsloven

I 1999 ble EMK sammen med andre konvensjoner inkorporert i norsk lov ved lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). EMK har imidlertid hatt stor betydning forut for denne innlemmelsen. Menneskerettsloven § 1 legger til grunn at lovens formål er å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett. I forarbeidene til bestemmelsen ble det lagt til grunn at denne loven skulle bidra til å redusere usikkerheten som har rådet rundt menneskerettighetenes rettslige stilling i norsk rett.⁴ Den rettslige stillingen til menneskerettighetene er ytterligere styrket ved at Grunnloven § 110c slår fast at ”Det paaligger Statens Myndigheter at respektere og sikre Menneskerettighetene”. En slik kombinasjon av grunnlov og lov ville i følge lovutvalget ”best gi uttrykk for symbolverdien i en generell form uten at noen konvensjoner fremheves i grunnloven på bekostning av andre.”⁵

³ A.W. Brian Simpson, *Human rights and the End of the Empire*, Oxford 2001 s. 605.

⁴ NOU 1993: 18 s. 166.

⁵ NOU 1993: 18 s. 157-160.

2.1.3 Rettskildebetraktninger

I denne oppgaven vil det bli brukt internasjonale kilder i analysen av EMK artikkel 13. Som nevnt ovenfor ble EMK inkorporert i norsk rett for å hindre usikkerhet rundt menneskerettighetenes stilling i norsk rett. Menneskerettsloven § 3 legger til grunn at bestemmelsene i konvensjonen har forrang ved motstrid med annen lovgivning.

Høyesterett har kommet med en rekke uttalelser om vekten EMK har i norsk rett og da særlig betydningen av Den Europeiske menneskerettsdomstolen (heretter EMD) sine avgjørelser. I plenumsdommen Rt. 2005 s. 833 uttalte Høyesterett at ”Norske domstoler må således forholde seg til konvensjonsteksten, alminnelig formålsbetraktninger og EMDs avgjørelser. Det er likevel i første rekke EMD som skal utvikle konvensjonen. Og dersom det er tvil om forståelsen, må norske domstoler ved avveiningen av ulike interesser eller verdier kunne trekke inn verdiprioriteringer som ligger til grunn for norsk lovgivning og rettsoppfatning”.⁶ I følge Høyesterett skal EMD i første rekke være det organet som utvikler forståelsen av EMK, og denne forståelsen skal norske lovanvendere rette seg etter.

Carsten Smith har lagt til grunn at ”gjennom forrangsbestemmelsen vil konvensjonene få en form for semi-konstitusjonell karakter. De vil ikke være på linje med Grunnloven, men likevel ”gå foran” andre lover. Man kan som et bilde tale om en trinnhøyde mellom lov og Grunnlov”.⁷ Eivind Smith er imidlertid uenig i denne begrepsbruken. Han legger vekt på at det ikke eksisterer en trinnhøyde mellom vanlig lov og Grunnloven og at konvensjonene er inkorporert på vanlig lovs nivå og at konvensjonene som er inkorporert derfor kan endres ved vanlig lovendring.⁸ Selv om det er formelt sett grunnlag for å kritisere begrepsbruken vil forrangsbestemmelsen sett i sammenheng med Høyesteretts uttalelser likevel medføre at menneskerettighetene har en styrket stilling i norsk rett. Det kan imidlertid tenkes at det er et behov for å bygge ut rettighetsvernet i Grunnloven.⁹ I utkastet fra Menneskerettighetsutvalget om revidert individvern er det ingen forslag om forvaltningsprosessen.¹⁰

⁶ Rt. 2005 s. 833 avsnitt 45.

⁷ Carsten Smith, *Fra konvensjon til lov*, tidsskriftet mennesker og rettigheter 3/1999 s. 272.

⁸ Eivind Smith, *Semi-konstitusjonell karakter?*, Lov og rett 07/2001 s. 386.

⁹ Eivind Smith, *Semi-konstitusjonell karakter?*, Lov og rett 07/2001 s. 386.

¹⁰ Dok. 16 (2011-2012).

2.2 Artikkel 13

Den originale engelske versjonen av artikkelen er følgende:

“Everyone whose rights and freedoms as set forth in this Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting as in an official capacity”.

Den norske oversettelsen som den fremkommer i menneskerettsloven:

“Enhver hvis rettigheter og friheter fastlagt i denne konvensjon blir krenket, skal ha en effektiv prøvingsrett ved en nasjonal myndighet uansett om krenkelsen er begått av personer som handler i en offisiell egenskap»

I denne oppgaven vil det bli tatt utgangspunkt i den autentiske engelske teksten.

Ettersom oppgavens tema er EMK-rettslige krav til saksbehandlingstiden i forvaltningen, vil denne oppgaven kun fokusere på vilkåret ”effective remedy”.

Formålet med artikkel 13 er å sikre borgerne midler slik at de kan sikre sine rettigheter innenfor det nasjonale rettssystemet ved krenkelser av konvensjonen før man eventuelt bringer saken inn på et internasjonalt nivå.¹¹ For å gjennomføre dette effektivt i praksis må statene har implementeringsfrihet for å sikre en ”effective remedy” på nasjonalt nivå.

Ordlyden i artikkel 13 stiller ingen eksplisitte krav til saksbehandlingstiden.

I artikkel 13 er ordene ”national authority” brukt om nasjonale myndigheter. Domstolsprøving må i utgangspunktet tenkes å gi den mest betryggende prøving av en påstått krenkelse.¹² Sett i sammenheng med EMK artiklene 5 (1), 5 (3), 5 (4) og 6 (1) som krever avgjørelse av en domstol (”court”, ”tribunal”), tyder formuleringen ”national authority” på at også andre organer enn domstoler kan oppfylle kravet til et kompetent organ i artikkel 13. Dette er blitt bekreftet av rettspraksis.¹³

Bestemmelsen gjelder alle type saker forutsatt at interessen i den aktuelle saken er omfattet av de ulike materielle bestemmelsene i EMK og tilleggsprotokollene.

¹¹ Collected edition of the ”Travaux Préparatoires” of the European Convention on Human Rights, vol II, s. 485 og 490 og vol III s. 651.

¹² Jørgen Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 2. Utgave, Bergen 2007, s. 67.

¹³ Jørgen Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 2. Utgave, Bergen 2007, s. 67.

2.3 Effective remedy

2.3.1 Innledning

Det nærmere innholdet i hva som ligger i kravet til “effektiv prøvingsrett” er i en rekke avgjørelser blitt tolket av EMD. En naturlig forståelse av ordlyden ”effective remedy before a national authority” tyder på at det skal eksistere en effektiv prøvingsrett på nasjonalt nivå som har myndighet til å gjennomføre konvensjonsrettighetene slik de er implementert i norsk rett.

I *Klass og andre mot Tyskland*¹⁴ la EMD til grunn at “effektiv prøvingsrett” foreligger når den nasjonale instansen tar stilling til innholdet av klagen. Etter EMD sin praksis er det et krav om at prøvingsretten skal være like effektiv i praksis som hva som er knesatt i den nasjonale lovbestemmelsen.¹⁵ Dette innebærer at det ikke må foreligge utilbørlig innblanding fra statlige myndigheter.¹⁶

2.3.2 Statenes implementeringsfrihet

I *Kudla mot Polen*¹⁷ la EMD til grunn at medlemsstatene har implementeringsfrihet når nasjonale prøvingsinstanser skal etableres og har derfor også adgang til å utvise skjønn i måten dette blir gjennomført på. I dommen legger EMD til grunn at medlemsstatene ”are afforded some discretion as to the manner in which they provide the relief required by Article 13 and conform to their Convention obligation under that provision”. I følge dommen skal det foretas en konkret vurdering av prøvingsrettens samlede effektivitet og i denne vurderingen er arten av retten som er krenket et viktig moment i vurderingen. Man må imidlertid se også her på hvilken rettighet som anføres som krenket.¹⁸ Har en klager tilgang til flere prøvingsinstanser som hver for seg ikke oppfyller kravet til en ”effektiv prøvingsrett”, kan instansene samlet sett oppfylle lovens vilkår. Dette følger av EMD sin avgjørelse i *Leander mot Sverige*.¹⁹

¹⁴ *Klass og andre mot Tyskland*, klagenr. 5029/71, dom av 6. juni 1978.

¹⁵ *Ihlan mot Tyrkia*, klagenr. 22277/93, dom av 27. juni 2000, avsnitt 97.

¹⁶ *Askoy mot Tyrkia*, klagenr. 21987/93, dom av 18. desember 1996, ”In all cases the remedy must be ”effective” in both practice and law, meaning that there must not be undue interference by state authorities”.

¹⁷ *Kudla mot Polen*, klagenr. 30210/96, dom av 26. oktober 2000, avsnitt 157.

¹⁸ *Conka mot Belgia*, klagenr. 51564/99, dom av 5. mai 2002.

¹⁹ *Leander mot Sverige*, klagenr. 9248/81, dom av 26. Mars 1987.

2.3.3 Krav om at effektiviteten av rettsmiddelet må være godtgjort

EMD har, som tidligere nevnt, lagt til grunn i en rekke avgjørelser at prøvingsretten skal være effektiv “in practice as well as in law”. I teorien er det tatt til orde for at eksistensen av en “effective remedy” må være “godtgjort med rimelig sikkerhet”.²⁰ Dersom det for eksempel eksisterer en adgang i loven for å klage på lang saksbehandlingstid i forvaltningen, vil dette i teorien være tilstrekkelig for at det eksisterer en ”effective remedy”. I praksis derimot har EMD lagt til grunn at adgangen i loven for å klage på lang saksbehandlingstid også må være effektiv og tilgjengelig i praksis.²¹ I tvilstilfeller legger EMD vekt på om det foreligger rettspraksis fra den aktuelle instansen slik at effektiviteten kan bedømmes. I *Kudla mot Polen*²² kunne ikke staten med rimelig sikkerhet bevise at klageren ville nå frem med sitt krav, og EMD la derfor til grunn at det ikke forelå en ”effective remedy”.

2.3.4 Krav til den nasjonale prøvingsinstansen

Spørsmålet blir her hvilke krav individet kan stille til den nasjonale prøvingsinstansen. Utgangspunktet er her at det er statene som bestemmer hvordan de vil sikre en effektiv prøvingsrett. Som nevnt tidligere kan medlemsstatene selv velge hvordan de vil gjennomføre og organisere prøvingsretten.

Det er likevel EMD sin praksis stille et minstekrav til den nasjonale prøvingsinstansen for at den skal en ”effective remedy” etter artikkel 13. I *Kudla mot Polen* la EMD til grunn at artikkel 13 skal garantere tilgjengelighet til en nasjonal prøvingsinstans som kan ”enforce” (håndheve) rettighetene i EMK slik de er implementert i nasjonal rett. Effekten av artikkel 13 blir da at man kan kreve en nasjonal prøvingsinstans som kan realitetsbehandle klagen under EMK og tildele erstatning.²³ Det er derfor et minstekrav til prøvingsinstansen at denne har formell myndighet til å håndheve rettigheten klagen omhandler og avsi en bindende beslutning.

2.3.5 Rettsvirkningene av retten til et effektivt prøvingsmiddel

²⁰ Peer Lorenzen m.fl., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer*, 3. utgave, København 2011, s. 947 flg.

²¹ Peer Lorenzen m.fl., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer*, 3. utgave, København 2011, s. 947 flg.

²² *Kudla mot Polen*, klagenr. 30210/96, dom av 26. oktober 2000, avsnitt 159.

²³ *Kudla mot Polen*, klagenr. 30210/96, dom av 26. oktober 2000, avsnitt 157.

Formålet med artikkel 13 er å unngå eller kompensere for krenkelser av EMK. Derfor forutsetter en effektiv prøvingsrett en adgang til en effektiv beskyttelse (“appropriate relief”) for å sikre at krenkelsen og dens konsekvenser opphører.²⁴ Det følger av alminnelige folkerettslige regler at det er staten som er ansvarlig for brudd på en konvensjon og skal dermed iverksette nødvendige tiltak for å stanse krenkelsen, hindre gjentakelse og sikre gjenoppreisning.²⁵

2.3.5.1. Erstatning og oppreisning

EMD har etter EMK artikkel 41 i utgangspunktet kun adgang til å tilkjenne erstatning og oppreisning (“compensation and just satisfaction”). Andre rettsvirkninger av en “effective remedy” kan forekomme i forbindelse med andre rettigheter etter EMK. For eksempel EMK artikkel 5 nr. 3 som ved krenkelse kan føre til løslatelse. Et prøvelsesorgan sin manglende kompetanse til å tilkjenne erstatning kan for eksempel anses som ikke tilstrekkelig til å oppfylle vilkåret “effektiv prøvingsrett” jf. *Peck*.²⁶ EMD har lagt til grunn at der det foreligger en krenkelse av en eller flere rettigheter fastsatt i EMK skal det i “appropriate cases” bli tilkjent erstatning for økonomisk eller ikke økonomisk tap.²⁷

2.3.6 Krav til tidsbruken

2.3.6.1 Varigheten

Tiden det tar å ta i bruk rettsmiddelet vil ha betydning for effektiviteten. Dette følger av *Doran*²⁸ der saken gjaldt et ektepar som hadde kjøpt en eiendom med byggetillatelse for bolighus fra leverandøren. Det viste seg imidlertid etter salget at det ikke var tilgang fra veien til eiendommen og ekteparet måtte derfor stoppe byggingen og selge eiendommen. Ekteparet gikk til sak i juli 1991 og saken varte i 8 år. I dommen uttaler EMD seg på generelt grunnlag om forståelsen av “effective remedy” i artikkel 13. I avsnitt 57 legger EMD til grunn at “particular attention should be paid to, inter alia, the speediness of the remedial action itself, it

²⁴ Peer Lorenzen m.fl., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer*, 3. Utgave, København 2011, s. 951.

²⁵ Peer Lorenzen m.fl., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer*, 3. Utgave, København 2011, s. 952.

²⁶ *Peck mot Storbritannia*, klagenr. 44647/98, dom av 28. Jan. 2003.

²⁷ *T.P og K.M mot Storbritannia*, klagenr. 28945/95, dom av 10. Mai 2001 avsnitt 107. “Furthermore, in appropriate cases, compensation for the pecuniary and non-pecuniary damage flowing from the breach should in principle be available as part of the range of redress.”

²⁸ *Doran mot Irland*, klagenr. 50389/99, dom av 31. Juli 2003.

not being excluded that the adequate nature of the remedy can be undermined by its excessive duration.” EMD kom til at Irland ikke kunne vise til praksis der andre med sivile søksmål hadde klaget på lengden av rettergangen slik at det ikke kunne godtgjøres at en slik adgang fantes. EMD kom derfor til at det forelå brudd på artikkel 13 ”effective remedy”.

Det som er interessant i relasjon til foreliggende problemstilling er at EMD særlig påpeker viktigheten av hurtigheten til prøvingsinstansen. En prøvingsinstans som ellers tilfredsstiller vilkårene i artikkel 13 kan likevel opptre konvensjonsstridig fordi saksbehandlingen tar for lang tid. Selv om saken i *Doran* gjaldt en rettergang, har EMD sine uttalelser fortsatt overføringsverdi til saksbehandlingstiden i forvaltningen ettersom uttalelsen gjelder forståelsen av ”effective remedy” på generelt grunnlag.

2.4 Kudla mot Polen

2.4.1 Innledning

EMD sin avgjørelse i *Kudla mot Polen* vil i det følgende bli viet særlig oppmerksomhet ettersom dommen særlig fokuserer på kravet til et effektivt prøvingsmiddel ved lang saksbehandlingstid. Det vil først bli gjort rede for faktum, deretter en gjennomgang av de relevante uttalelsene fra EMD om artikkel 13 og til slutt en analyse/tolkning av dette. Saken er fra strafferettens område, men EMD sin gjennomgang av artikkel 13 er likevel relevant her. Artikkel 13 favner både forvaltningen og det øvrige rettsystemet og EMD sin generelle tolkning av ”effective remedy” gjør seg gjeldende for alle sakstyper. Det må imidlertid tas hensyn til de nyansene ulike saker skaper. EMD har lagt til grunn i sin praksis²⁹ at kravet til ”effective remedy” vil variere ut i fra hvilken type sak det er. EMD sine uttalelser om ”effective remedy” i dommen gjelder den generelle forståelsen av ordlyden og dette vil gjelde for hele virkeområdet til artikkel 13. Det vises også til at EMD selv refererer til *Kudla* i *Doran* som gjaldt et sivilt søksmål.³⁰

2.4.2 Sakens faktum

²⁹ *Klass og andre mot Tyskland*, klagenr. 5029/71, dom av 6. Juni 1978. Saken gjaldt retten til ”effective remedy” når borgeren blir hemmelig overvåket. I dommen vurderer EMD ”effective remedy” innenfor de grensene saken gjaldt.

³⁰ Se for eksempel avsnitt 55 i *Doran*.

Klageren ble brakt inn og satt i varetekt i august 1991. I juni 1992 ble han løslatt med grunnlag i en psykiatrisk rapport om at klageren hadde vedvarende selvmordstanker. I 1993 ble klageren igjen anholdt og satt i varetekt på grunn av en trafikkforseelse. Klageren fremsatte i løpet av det påfølgende året en rekke begjæringer om løslatelse, men de ble ikke tatt til følge. I juni 1995 ble klageren domfelt. I februar 1996 ble dommen opphevet, og saken ble sendt til en ny behandling i underinstansen. Fengslingskjennelsen ble så opphevet i mai 1996, og klageren ble løslatt mot kausjon i oktober 1996. Klageren ble domfelt i 1998, og da behandlingen av klagen i EMD ble foretatt, var saken fortsatt til beramming for Polens høyesterett på grunn av en anke over saksbehandlingen.

Klageren anførte at Polen hadde brutt EMK artikkel 3 ettersom han ikke hadde fått nødvendig psykiatrisk behandling den tiden han var varetektsfengslet etter 4. oktober 1993. Videre anførte han brudd på artikkel 5(3) som legger til grunn rett til hovedforhandling innen rimelig tid. Klageren hevdet videre brudd på artikkel 6(1) fordi den samlede saksbehandlingstiden i straffesaken overskred vilkåret om ”rimelig tid”. Til slutt anførte han at det ikke fantes ”effektiv prøvingsrett” etter artikkel 13 fordi det ikke var rettsmidler han kunne benytte for å klage på den lange saksbehandlingstiden.

2.4.3 EMD sine vurderinger

EMD kom først til at det er nødvendig å vurdere klagen under artikkel 13, selv om retten i tidligere saker hvor det har blitt funnet brudd på artikkel 6, ikke hadde funnet det nødvendig å vurdere klagen etter artikkel 13. Grunnen til dette var at i de sakene var artikkel 6 sett på som *lex specialis* under artikkel 13. I denne saken bryter EMD med tidligere praksis. Dommen kan sees på som en innskjerping på grunn av et økende antall klager på stater med for lang saksbehandlingstid.³¹ EMD legger til grunn at det ikke finnes en overlapping i saksforholdet ettersom spørsmålet om hvorvidt det forelå brudd på artikkel 6 (1) om brudd på retten til rettergang innen rimelig tid var et annet rettslig spørsmål. Det som skal vurderes etter artikkel 13 var om klageren hadde tilgjengelig en ”effective remedy” som han kunne klage over dette på.³² Det var derfor nødvendig å behandle klagen under artikkel 13.

Videre i dommen drøfter EMD om artikkel 13 kommer til anvendelse på anførselene knyttet til brudd på retten til å bli hørt innen rimelig tid. I avsnitt 150 anfører Polen at artikkel 13 ikke

³¹ Jørgen Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 2. utgave, Bergen 2007, s. 72.

³² Se *Kudla mot Polen* avsnitt 147.

kom til anvendelse på tilfeller der klagerens klage om lengden på saksbehandlingstiden allerede har vært gjennomgått av retten under artikkel 6. EMD legger til grunn at det er ingenting i artikkel 13 som tilsier at det ikke er rom for å klage på de vilkårene knyttet til ”right to court” i artikkel 6. Til slutt legger EMD til grunn at hvis artikkel 13 skal bli forstått slik at den ikke kommer til anvendelse på retten til å bli hørt innen rimelig tid som er ivaretatt i artikkel 6, vil dette føre til at individer vil måtte klage til menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg. Dette er gjerne klager som kunne blitt behandlet i de nasjonale rettssystemene først. En slik forståelse vil i lengden føre til en lite effektiv beskyttelse av menneskerettighetene i både internasjonale og nasjonale rettssystem, og beskyttelsen konvensjonen gir vil bli svekket.

Til slutt går EMD inn og ser på om de tilgjengelige midlene for klageren i polsk lov for å klage på saksbehandlingstiden er ”effektiv” i den forstand at den enten forhindrer den anførte krenkelse eller tilbyr tilfredsstillende erstatning for en eventuell krenkelse som allerede er skjedd. Her presiserer EMD som tidligere nevnt at omfanget av medlemsstatenes forpliktelser er avhengig av typen sak i det konkrete tilfellet. EMD presiserer likevel at prøvingsretten må være effektiv i både praksis og i loven. Videre legger de til grunn at effektiviteten ikke er avhengig av om utfallet av klagen er gunstig for klageren. I denne saken anførte Polen at det forelå flere prøvingsinstanser som en kunne klage til som til sammen tilfredsstilte kravene i artikkel 13. EMD la imidlertid vekt på at det var ingenting som indikerte hvordan klageren kunne oppnå et resultat, enten preventivt eller kompenserende, ved å ha adgang til prøvingsinstansene. Videre sier EMD at det er ingenting som tyder på noen av prøvingsinstansene eller flere av dem sammen kunne føre til at saken hans fikk forgang eller at han fikk erstatning for den allerede lange saksbehandlingstiden. Polen kunne heller ikke vise til rettspraksis som kunne vise at det faktisk var mulig for klageren å nå fram med kravet sitt. På grunnlag av dette konkluderer EMD med at det forelå brudd på artikkel 13.

2.4.4 Hvorfor er denne dommen relevant for norsk forvaltning?

Det som er viktig i det siste avsnittet er hvordan domstolen tolker artikkel 13 opp mot det konkrete faktum. Hovedpoenget her er at Polen anfører at det finnes en effektiv prøvingsrett ettersom det finnes flere instanser som klageren etter nasjonal lov kan klage til. EMD legger imidlertid til grunn at det ikke kan vises til noe i nasjonal rett som faktisk viser at slike tilfeller blir forhindret eller at klageren kan oppnå erstatning for den lange

saksbehandlingstiden. De kunne heller ikke vise til rettspraksis på dette. Hovedpoenget i dommen er at det ikke eksisterte en adgang for klageren til å klage på den lange saksbehandlingstiden. Parallellen til norsk rett her er at hvis borgeren klager på lang saksbehandlingstid i forvaltningen, vil ikke dette føre til at vedtaket blir ugyldig dersom tiden ikke har innvirket på utfallet i saken. Som regel vil ikke lengden på saksbehandlingstiden ha en innvirkning. Individet har derfor ikke noen reell adgang til å oppnå noe med en klage. Spørsmålet blir da om det reelt sett eksisterer en tilfredsstillende adgang for borgeren til å klage over lang saksbehandlingstid i forvaltningen. Et annet interessant spørsmål er kravet EMD setter til retten til erstatning. Det er svært få tilfeller i norsk rett der et individ har fått erstatning som resultat av lang saksbehandlingstid i forvaltningen. Terskelen for å få kompensasjon av det offentlige er svært høy. Dette kan være problematisk fordi saksbehandlingstiden direkte påvirker individets rettsstilling og økonomiske stilling. Den høye terskelen for erstatning kan utgjøre en konflikt med retten til ”effective remedy” etter artikkel 13. Vurderingen av de nevnte spørsmålene vil bli nærmere drøftet i kapittelet om forholdet mellom norsk forvaltningsrett og EMK.

2.5 Andre bestemmelser om saksbehandlingstid.

Det er også andre bestemmelser i EMK som gjelder saksbehandlingstid. Artikkel 5 (4) om vern mot frihetsberøvelse legger til grunn at den som er pågrepet eller berøvet sin frihet skal ha rett til å ha lovligheten av frihetsberøvelsen overprøvd ”speedily by a court”. Fristen begynner å løpe fra begjæringen om løslatelse.³³ Det er ingen generelle krav til saksbehandlingstid, men fristen skal avgjøres etter den konkrete saken.³⁴ I *E mot Norge* ble Norge dømt for krenkelse av artikkel 5 (4) fordi det hadde tatt to måneder fra begjæring om løslatelse til dom ble avsagt i tingretten.³⁵ Som et resultat av denne dommen mot Norge sendte Justisdepartementet ut et rundskriv³⁶ som understreket at i saker om lovligheten av sikringsvedtak må domstolene påskynde saksbehandlingen.

EMK artikkel 6 (1) legger til grunn at rettergang innen rimelig tid (”reasonable time”). Kravet til rimelig tid gjelder i både sivile og strafferettslige saker. Dersom den tiltalte er frihetsberøvet, gjelder også artikkel 5 (3) som blir praktisert strengere på grunn av

³³ *Van der Leer mot Nederland*, klagenr. 11509/85, dom av 21. februar 1990 avsnitt 35.

³⁴ *Sanches-Reisse mot Sveits*, klagenr. 9862/82, dom av 21. oktober 1986 avsnitt 55.

³⁵ *E mot Norge*, klagenr. 11701/85, dom av 29. august 1990 avsnitt 63.

³⁶ Rundskriv 16. januar 1991 (G-19/91).

frihetsberøvelsen. Vurderingen av om en sak er behandlet innen rimelig tid er en konkret vurdering, der EMD har utviklet en rekke kriterier for vurderingen. I *Beck mot Norge* kom EMD til at de norske rettsinstansene hadde erkjent at tidsforløpet var for langt på en tilstrekkelig klar måte og gitt oppreisning på en uttrykkelig måte slik at det ikke forelå krenkelse av artikkel 6 (1).

2.6 Oppsummering

Kravet til norsk saksbehandlingstid etter artikkel 13 er dermed at det må foreligge en «effektiv prøvingsrett». Hvordan dette blir gjennomført på nasjonalt nivå kan staten selv bestemme, men de må kunne godtgjøre at det faktisk eksisterer «effektiv prøvingsrett» i en aktuell sak. EMD legger til grunn i sin praksis at for at prøvingsretten skal være effektiv må den være tilgjengelig i praksis. Prøvingsretten må danne grunnlaget for behandling av den påståtte krenkelsen av konvensjonen i relasjon til konvensjonens egne regler eller tilsvarende regler i nasjonal rett og prøvingsretten må gi grunnlag for en passende erstatning dersom det foreligger krenkelse. I *Vilvarajah* uttalte EMD at den nasjonale myndigheten må kunne både ta stilling til innholdet av den påståtte konvensjonskrenkelsen og også pålegge passende erstatning.³⁷

³⁷ *Vilvarajah og andre mot Storbritannia*, klagenr. 13161/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87, i dom av 30. oktober 1991.

3 Norsk rett

3.1 Forvaltningsloven § 11a

3.1.1 Innledning

Forvaltningsloven § 11a regulerer krav til saksbehandlingstiden i forvaltningen. Den gjelder for hele forvaltningen (også for saker som ikke er enkeltvedtak) med unntak av de tilfellene der saksbehandlingstiden er regulert i særlovgivningen. § 11a er formulert slik:

”Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventes at det skal ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angi når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.”

§ 11a var før lovendringen 27. mai 1977 nr. 40 inntatt i § 22, men den ble flyttet til § 11a for å utvide bestemmelsens virkeområde. Tidligere omfattet den bare enkeltvedtak, men etter endringen omfatter pliktene etter § 11a også områder der forvaltningsorganet driver forretningsvirksomhet, offentlig tjenesteytelser osv.³⁸ Tidligere var ordlyden i § 11a at når saken var ferdig forberedt skulle det treffes vedtak i saken uten ugrunnet opphold. Loven ble endret i januar 1995 til å også gjelde et krav om at saken skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Grunnen til dette var at den tidligere bestemmelsen ikke ga uttrykk for et krav om at forvaltningen skal starte behandlingen av en sak uten ugrunnet opphold, derfor hadde bestemmelsen begrenset betydning og rekkevidde.³⁹ En plikt til å forberede saken uten ugrunnet opphold følger imidlertid av uskrevne normer for god forvaltningsskikk.⁴⁰ Denne bestemmelsen er derfor et utslag av ulovfestede normer om god forvaltningsskikk, men også

³⁸ Geir Woxholth, *Forvaltningsloven; kommentarutgave*, Oslo 2011 s. 238.

³⁹ Ot. prp. nr. 75 (1993-1994) s. 22.

⁴⁰ Ot. prp. nr. 75 (1993-1994) s. 22.

på grunn av økt krav til publikumsvennlighet og service som stilles til forvaltningen.⁴¹ Hovedtyngden av reglene om forvaltningens saksbehandling er fastsatt i forvaltningsloven, andre lover, forskrifter og reglementer. Reglene blir imidlertid supplert av ulovfestede krav til god forvaltningsskikk. Karakteren til de uskrevne reglene om god forvaltningskikk er til dels uklare, men et grunnkrav er at saksbehandlingen skal være forsvarlig. Mange av de skrevne reglene kan betraktes som et utslag av forsvarlighetskravet.⁴²

3.1.2 Uten ugrunnet opphold

Forvaltningsloven § 11a legger til grunn at organet skal “forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold”. En ordlydstolking av “uten ugrunnet opphold” tyder på at organet skal behandle saken så raskt som det er mulig for den konkrete saken. Forvaltningsorganenes ulike virkeområder og de motstridende kravene til effektivitet i forvaltningen og individets rettssikkerhet kan begrunne hvorfor lovgiver har valgt å ikke sette en konkret frist til saksbehandlingen i § 11a. I forarbeidene til bestemmelsen ble det drøftet behovet for å stille konkrete frister til saksbehandlingstiden i forvaltningen. Det ble lagt vekt på en rapport fra Næringsutvalget fra sommeren 1991 som drøftet behovet for tidsfrister i forvaltningen. Rapporten kom frem til at det var flere områder som trengte fastsatte frister, men den beste måten å gjøre dette på var å gi Kongen adgang til å fastsette forskrifter om saksbehandlingsfrister slik det er gjennomført i § 11b i dag.⁴³ I forarbeidene til bestemmelsen uttalte departementet at fristene som skulle bli innført i medhold av § 11b vil være i ”sakstyper med relativt kurante saker, med liten variasjon i sakens faktum og få involverte interesser, at frister vil være et mer hensiktsmessig virkemiddel enn serviceerklæringer”.⁴⁴ I forslaget fra næringslovutvalget ble det foreslått å gi Kongen særlig hjemmel til å gi forskrifter om rettsvirkninger av fristoversittelse.⁴⁵ Dette ble imidlertid ikke fulgt opp. Grunnen til dette var at de rettsvirkningene som ble foreslått vil kunne få ”store uheldige sidevirkninger” i forhold til den effekten man ville oppnå på saksbehandlingstiden i forvaltningen.⁴⁶ Frister satt i medhold av § 11b skulle derfor legge plikter på forvaltningen, og

⁴¹ Hans Petter Graver, *Forvaltningsprosessen*, Oslo 1996 s. 143.

⁴² Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 8. utgave, Oslo 2008, s. 177.

⁴³ Ot. prp. nr. 75 (1993-1994) s. 22.

⁴⁴ Ot. prp. nr. 52 (1998-1999) s. 20.

⁴⁵ Geir Woxholth, *Forvaltningsloven; kommentarutgave*, Oslo 2011 s. 247.

⁴⁶ Ot. prp. nr. 52 (1998-1999) s. 23-24.

ikke gi rettigheter til borgeren.⁴⁷ Det er også gitt en rekke saksbehandlingsfrister i særlovgivningen som blir drøftet nedenfor.

Formålet med vilkåret ”uten ugrunnet opphold” er at saksbehandlingen ikke skal drøye ut i tid lenger enn det hensynet til forvaltningens ressurser og sakens art tilsier.⁴⁸ Ordlydens formulering gjør at kravene til saksbehandlingstiden vil variere etter hvilken type sak henvendelsen gjelder. Dette er for å sikre at enkle henvendelser ikke ligger ubehandlet lenger enn nødvendig. Det problematiske med en slik generell regel er jo at forvaltningen får for stort spillerom og individet manglende rettigheter knyttet til lang saksbehandlingstid.

Uttrykket ”uten ugrunnet opphold” tilsier at dersom saksbehandlingen stanser eller drøyer i tid er det akseptabelt dersom det foreligger en grunn for det. Forarbeidene til bestemmelsen legger til grunn at kriteriet i § 11a ”uten ugrunnet opphold” er et utpreget skjønnsmessig begrep og betydningen vil variere fra sak til sak. Videre uttaler departementet at ”Departementet vil understreke at oppfyllelse av de rettssikkerhetsgarantier som ligger i forvaltningslovens saksbehandlingsregler, nødvendigvis vil medføre at saksbehandlingen etter omstendighetene kan bli tidkrevende. Hva som i det enkelte tilfellet vil være en forsvarlig saksbehandlingstid, vil som tidligere måtte variere med sakens art og omfang, tilgjengelige ressurser m.v.”⁴⁹ Woxholth uttaler i sin bok at ”Det er bare der det kan anføres en (god) grunn for utsettelsen, at forsinkelse kan aksepteres”.⁵⁰ Eckhoff og Smith uttaler i sin bok at dersom saksbehandlingstiden blir lang som følge av små ressurser i forvaltningsorganet ”vil ikke bestemmelser av denne karakter uten videre gi hjelp.”⁵¹ Juridisk teori er enig om at knappe ressurser i forvaltningsorganet vil være god nok grunn til at saksbehandlingstiden drøyer. Det blir også erkjent i juridisk teori at § 11a gir svært få rettigheter dersom det foreligger brudd.

Forarbeidene legger dermed til grunn at årsaken til lang saksbehandlingstid varierer fra sak til sak. Det vil derfor være forsvarlig å bruke lengre tid på saksbehandlingen dersom saken er viktig og prinsipiell.⁵² Samtidig ser man at en slik formulering ikke gir individet noen rettigheter etter det Eckhoff og Smith skriver.

⁴⁷ Moderniseringsdepartementet, *Innføring av saksbehandlingsfrister i forvaltningen – hvilke konsekvenser?* Oslo april 2005.

⁴⁸ Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett Bind 1*, Bergen 2010, s. 193.

⁴⁹ Ot. prp. nr. 75 (1993-1994) s. 59.

⁵⁰ Geir Woxholth, *Forvaltningsloven; kommentarutgave*, Oslo 2011 s. 240.

⁵¹ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 8. Utgave, Oslo 2008.

⁵² Geir Woxholth, *Forvaltningsloven; kommentarutgave*, Oslo 2011 s. 241.

Forvaltningen har som hovedregel en plikt til å igangsette behandlingen av søknader som kommer inn til organet og forvaltningen har ikke noe skjønn med tanke om saken skal settes i gang.⁵³ Selv om vilkårene for å få søknaden innvilget ikke er oppfylt skal den som henvendte seg til organet få avslaget i et formelt vedtak. Lovavdelingen legger også til grunn denne forståelsen av § 11a og legger til grunn at forvaltningsorganene må ha særlig hjemmel for å stille betingelser for å behandle en sak.⁵⁴ Kravet om at forvaltningen som hovedregel skal igangsette behandlingen av en søknad som kommer inn til organet tilsier derfor at en generell utsettelse av en viss type henvendelser er rettsstridig.

Hensynet til grundighet i behandlingen av en sak er også ofte brukt som begrunnelse for at behandlingen strekker ut i tid. Det er vanlig at sakene må sendes til andre forvaltningsorganer for en uttalelse før endelig vedtak treffes. I noen tilfeller er det et krav etter regelverket at saken sendes til andre organer, andre ganger er det nødvendig for sakens opplysning etter forvaltningsloven § 17. Dette vil klart medvirke til lenger saksbehandlingstid. Er saken på et område der regelverket krever uttalelse/tillatelse fra andre forvaltningsorganer, er det klart at dette er god nok grunn for opphold etter forvaltningsloven § 11a. Hensynet til grundighet i behandlingen av en sak og viktigheten av å belyse flere sider av saken før det treffes en avgjørelse tilsier at det også er god nok grunn til å sende andre typer saker for vurdering av andre organer selv om det ikke er lovregulert. Det er imidlertid ikke ukjent at dette er en måte forvaltningsorganene kan vinne tid ettersom saken er å anse som under behandling mens dette skjer.⁵⁵ Det er ikke ukjent at forvaltningen har generelt en stor arbeidsmengde og er dermed under et konstant tidspress. Teorien finner ikke grunn til å prinsipielt kritisere en slik ordning der en sak må oppover i hierarkiet for å få en god vurdering. For hver sak som kommer inn må organet vurdere balansen mellom grundighet og hurtighet. Ettersom forvaltningen er så stor og dekker så mange ulike områder er det vanskelig å stille opp en generell tidsfrist eller regel som skal gjelde for alle.

Her har likevel Sivilombudsmannen kommet med en viktig avgjørelse. Sak 2002 67 (2002 side 307) gjaldt Oslo kommunes manglende behandling av klagesak vedrørende pålegg gitt med medhold i plan- og bygningsloven om retting av byggverk. Den aktuelle klagesaken lå ubehandlet i plan- og bygningsetaten i Oslo kommune i ett og et halvt år. I tillegg tok det to år og to måneder fra saken ble påklaget til plan- og bygningsetaten sendte den til fylkesmannen.

⁵³ Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 3. Utgave, Oslo 2007 s. 424-425.

⁵⁴ Sak 2009-11-18. 272/2009. Spørsmål om dekning av kostnader ved behandling av dispensasjonssøknader.

⁵⁵ Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett Bind 1*, Bergen 2010, s. 193.

Plan- og bygningsetaten i Oslo begrunnet den lange saksbehandlingstiden med at denne typen saker av resurssmessige hensyn var utsatt på ubestemt tid.

Sivilombudsmannen uttalte at en slik praksis utgjorde et klart brudd på forvaltningsloven §§ 11a og 33 og grunnleggende rettssikkerhetskrav som stilles til saksbehandlingen i forvaltningen. I sin begrunnelse la Sivilombudsmannen til grunn at det kan være akseptabelt at en sak trekker ut i tid på grunn av stor arbeidsbelastning og begrenset arbeidskapasitet, men at ressursituasjonen i etaten ikke gir grunnlag for at denne typen klagesaker generelt blir utsatt på ubestemt tid. En slik praksis vil være uforsvarlig og klart kritikkverdig. Sivilombudsmannen legger vekt på at etaten har en lovpålagt plikt til å behandle sakene, og at en generell stans av en viss type saker ikke kan gjøres med hjemmel i verken forvaltningsloven eller plan- og bygningsloven. En slik praksis vil være i strid med grunnleggende rettssikkerhetskrav som følger av prinsippet om forsvarlig saksbehandling. Det er etatenes administrative ledere som er ansvarlig for å organisere saksbehandlingen slik at den er i samsvar med forvaltningsloven og prinsipper om forsvarlig saksbehandling og det er videre kommunens politiske og administrative ledelse som er ansvarlig for å tilføre etatene nok ressurser slik at de kan utføre sine lovpålagte oppgaver.

Denne saken viser at forvaltningen ikke har adgang til å utelukkende skylde på manglende ressurser og stor arbeidsmengde for å begrunne hvorfor saksbehandlingstiden tar lang tid. Det foreligger også et krav til forvaltningen at når det er stor arbeidsmengde og manglende ressurser må de gå nøye igjennom sakene de får inn og konkret vurdere hvilke de skal prioritere.⁵⁶ Sivilombudsmannen uttalte at denne saken utgjorde et klart brudd på forvaltningsloven § 11a og § 33. Han bruker ulovfestede krav til rettssikkerheten som støtteargumenter. Plan- og bygningsetaten beklaget praksisen. Klageren ble ikke tilkjent erstatning.

3.1.3 Foreløpig svar

I § 11a andre ledd har vi regelen som omfatter foreløpig svar. Det er rimelig å legge til grunn at plikten til å gi foreløpig svar kan utledes fra et økt krav om en publikumsvennlig forvaltning og også partens rettssikkerhet. Dette følger av forarbeidene til den tidligere bestemmelsen § 22 at plikten til å gi foreløpig svar vil gjøre behandlingen av sakene lettere og

⁵⁶ Sivilombudsmannens sak 2002 67 (2002 s. 307).

også styrke forvaltningens anseelse og tilliten til forvaltningen.⁵⁷ Ved å få et foreløpig svar kan parten beregne sin rettsstilling og hvilken forventning han har til forvaltningen. For at plikten til å gi et foreløpig svar skal inntre må det ventes at saksbehandlingen vil ta ”uforholdsmessig lang tid”. Hva som er å anse som ”uforholdsmessig lang tid” i et konkret tilfelle, må avgjøres basert på de forventninger parten måtte ha. Derfor kan det ikke utelukkes at en behandlingstid som forvaltningsorganet anser som normal, likevel vil være ”uforholdsmessig lang” i lovens forstand.⁵⁸ Ettersom ”uforholdsmessig lang tid” er generell ordbruk tyder dette på at hva som er å anse som uforholdsmessig lang tid beror på den konkrete saken. Det er en skjønnsmessig vurdering der det må tas hensyn til sakens art, antall parter i saken og om det er flere forvaltningsorganer involvert. Det er imidlertid i § 11a tredje ledd lagt til grunn at der saken gjelder et enkeltvedtak skal foreløpig svar gis i løpet av en måned etter saken er mottatt. Regelen i tredje ledd har som formål å sikre at forvaltningen ikke lar tiden løpe.⁵⁹ Det må likevel legges til grunn at fristen i § 11a andre ledd ”uforholdsmessig lang tid” er kortere enn fire uker. Justisdepartementet har gitt som et utgangspunkt at et foreløpig svar alltid bør gis dersom en generell henvendelse ikke kan besvares innen fjorten dager. Er saken mer komplisert er det antatt at man har mer tid på seg.⁶⁰ Det er imidlertid uansett et krav å få bekreftet sin antagelse og at søknaden er mottatt.⁶¹

Det er i praksis antatt at plikten til å gi foreløpig svar også innebærer en plikt til å sende ut en forsinkelsesmelding dersom behandlingen av saken trekker uforholdsmessig lenge ut.⁶² Hvis en frist som tidligere er angitt ikke blir overholdt eller behandlingen av saken overgår gjennomsnittlig saksbehandlingstid for organet, må forvaltningen sende ut en forsinkelsesmelding med en angivelse av forventet saksbehandlingstid. Dette vil gjelde i søknadsfasen og i klagefasen.⁶³ Det er rimelig at parten får beskjed dersom organet ikke klarer å overholde den fristen de allerede har lovet.

Det er adgang til å la være å gi foreløpig svar der det må anses å være ”åpenbart unødvendig”. En naturlig språklig forståelse av bestemmelsen tyder på at unnlatelsen av å gi foreløpig svar

⁵⁷ Ot. prp. nr. 38 (1964-1965) s. 77.

⁵⁸ Geir Woxholth, *Forvaltningsloven; kommentarutgave*, Oslo 2011 s. 240.

⁵⁹ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 8. Utgave, Oslo 2008 s. 185.

⁶⁰ Rundskriv G-38/78. Rundskrivet ble referert til i Ot. prp. nr. 75(1994-1995) når det ble vurdert om det skulle lovfestes en tidsfrist for å gi foreløpig svar.

⁶¹ Geir Woxholth, *Forvaltningsloven; kommentarutgave*, Oslo 2011 s. 240.

⁶² Ombudsmannens Årsmelding 1998 s. 296 på side 299.

⁶³ Geir Woxholth, *Forvaltningsloven; kommentarutgave*, Oslo 2011 s. 241. Dette følger også av Sivilombudsmannens Årsmelding fra 1998 s. 299.

må forstås som et snevert unntak. En slik tolkning av bestemmelsen må sees i sammenheng med tilsvarende formuleringer i forvaltningsloven §§ 16 tredje ledd bokstav c) og 27 første ledd siste punktum. I forarbeidene ble det lagt til grunn at hvis saksbehandlingstiden innenfor et organ er alminnelig kjent kan det anses som ”åpenbart unødvendig” å gi foreløpig svar.⁶⁴ Spørsmålet blir da hva som ligger i allment kjent. Betyr det at for eksempel NAV ikke trenger å gi foreløpig svar ettersom det er allment kjent at det er lang saksbehandlingstid i organet, eller kan det tolkes slik at hvis organet selv har gjort saksbehandlingstiden allment kjent er det ”åpenbart unødvendig” å sende foreløpig svar. Mye tyder på at det er den siste tolkningen som er den korrekte. Sivilombudsmannen ga i sin Årsmelding fra 2012 Utlendingsdirektoratet honnør for å ha god og oppdatert informasjon om saksbehandlingstider på sine nettsider.⁶⁵ Hvis de ulike forvaltningsorganene har en slik praksis, vil det være ”åpenbart unødvendig” å sende ut et foreløpig svar. En slik praksis vil også være lite arbeidskrevende for organet og spare organet for mange unødvendige henvendelser ettersom parten allerede vet den forventede saksbehandlingstiden. Hvis derimot sakens saksbehandlingstid vil trekke ut lenger enn det som kommer frem på organets nettsider er ”det viktig at forvaltningen på eget initiativ holder søkeren orientert om behandlingstiden”.⁶⁶

3.2 Særlovgivningen

3.2.1 Innledning

Forvaltningsloven gjelder generelt for hele forvaltningen, men på enkelte områder innefor forvaltningen har lovgiver valgt å regulere saksbehandlingstiden spesielt. Denne oppgaven vil derfor gjennomgå *noen* av de områdene i særlovgivningen og se på fristene, begrunnelsen for de særlige fristene og eventuelle konsekvenser som skiller seg fra den generelle regelen i § 11a.

3.2.2 Opplæringsloven

Opplæringslova § 9a-2 omhandler det fysiske miljøet på skolen. Bestemmelsen angir krav til bygging, tilrettelegging, planlegging og drift av skoler. Det som er mest interessant med tanke

⁶⁴ Ot. prp. nr. 75 (1993-1994) s. 61.

⁶⁵ Sivilombudsmannens årsmelding for 2012 s. 48.

⁶⁶ Sivilombudsmannens årsmelding for 2012 s. 48.

på problemstillingen denne oppgaven berører er bestemmelsens siste ledd. Den har følgende ordlyd:

”Dersom ein elev eller forelder, eller eit av råda eller utvala ved skolen der desse er representerte, ber om tiltak for å rette på fysiske miljøtilhøve, skal skolen snarast mogleg behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova. Om skolen ikkje innan rimelig tid har teke stilling til saka, vil det likevel kunne klagast etter føresegne i forvaltningslova som om det var gjort enkeltvedtak”

Ordlyden i denne bestemmelsen pålegger skolen å svare og ta stilling til saker som kommer inn angående de fysiske miljøene på skolen. Konsekvensen av at slike tiltak skal håndteres etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven er at det stilles krav til saksforberedelsen, selve vedtaket og at det opprettes klageadgang. Med tanke på krav til saksbehandlingstiden tyder ordlyden på at det er ulike krav til saksbehandlingstiden her enn etter forvaltningsloven § 11a. Ordlyden i opplæringsloven § 9a-2 fjerde ledd legger til grunn at skolen skal ta stillingen til saken som kommer inn ”snarast mogleg”. En naturlig språklig forståelse av ”snarast mogleg” tilsier at skolen uten opphold skal gi svar på henvendelsen. Forarbeidene til bestemmelsen legger til grunn at kravet om å ”snarast mogleg” ta stilling til henvendelsen skal tolkes strengt. Dersom henvendelsen gjelder tiltak som skal avverge helsefare, skal kravet tolkes særlig strengt.⁶⁷ Dette kan tyde på en aksept for maksimen om at jo viktigere saken er, desto strengere krav stilles til hurtighet i saksbehandlingen.

Videre er det også interessant at dersom skolen forholder seg passiv og ikke gir svar på henvendelsen innenfor rammen av ”snarast mogleg” kan parten ”innen rimelig tid” klage som om det var gjort et enkeltvedtak etter forutsetningen i forvaltningsloven. Ordlyden ”rimelig tid” tilsier at skolen må få tid på seg til å faktisk vurdere saken før det blir sendt en klage. Hva som etter ordlydens utforming er ”rimelig tid” er en skjønnsmessig vurdering. Forarbeidene til bestemmelsen legger til grunn at i vurderingen av hva som er ”rimelig tid” skal det legges vekt på hvor alvorlig det fysiske miljøets innvirkning kan ha på elevene.⁶⁸ Grunnen til at regelverket ble endret var at det i noen tilfeller ikke fantes vedtak å klage på. Slik vil situasjonen være hvis det skulle være dårlig fysisk skolemiljø. Det bør derfor være mulighet til å klage på dette. Departementet grunngir dette i forarbeidene med at for elevene vil et manglende tiltak på dette området være like inngripende og alvorlig som et vedtak i deres

⁶⁷ Ot. prp. nr. 72 (2001-2002) s. 22.

⁶⁸ Ot. prp. nr. 72 (2001-2002) s. 22.

disfavør. Resultatet av en slik klagerett for elever og foreldre vil føre til at skolen i større grad drives i samsvar med kravene til skolemiljøet.⁶⁹ Sammenlignet med forvaltningsloven § 11a gir opplæringsloven § 9a-2 fjerde ledd partene utvidede rettigheter ved lang saksbehandlingstid. De generelle reglene i forvaltningsloven gir ikke partene adgang til å klage på vedtaket før det er truffet, og om saksbehandlingen trekker i langdrag, har ikke parten mulighet til å angripe saksbehandlingstiden særskilt. Opplæringsloven gir parten adgang til å klage på saken før det er truffet utelukkende på grunn av at skolen holder seg passiv. Ut i fra det området som § 9a-2 tar sikte på å verne om kan en slik regel ha sammenheng med at lang saksbehandlingstid på saker som omhandler skolens fysiske miljø kan potensielt få alvorlige virkninger for elever og ansatte på skolen.

3.2.3 Folketrygdloven

Folketrygdloven § 21-10 omhandler saksbehandlingstid og underretting om vedtak.

Bestemmelsen legger til grunn at

”Saker om ytelser etter denne loven skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold, og medlemmet skal underrettes skriftlig om vedtaket så snart som mulig.

Krav om ytelser etter kapitlene 5, 8, 9 og 14 skal så vidt mulig avgjøres straks, og underretning om vedtaket kan gis muntlig eller på annen måte. Det samme gjelder krav om nærmere bestemte enkle hjelpemidler og tolkehjelp etter § 10-7 bokstavene a, f og g.

Medlemmet kan i så fall kreve å få vedtaket skriftlig bekreftet”

I folketrygdloven er utgangspunktet etter § 21-10 første ledd at saker om ytelser skal forberedes og avgjøres ”uten ugrunnet opphold”. Etter ordlyden i første ledd er det en klar parallell til forvaltningsloven § 11a. Forarbeidene til § 21-10 legger til grunn at første ledd stiller de samme krav til saksbehandlingstid som forvaltningsloven § 11a.⁷⁰ Her er det imidlertid gjort visse unntak i andre ledd. Kapitlene 5, 8, 9 og 14 omhandler stønad til helsetjenester, sykepenger, stønad ved barns og andre nærstående sykdom og ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon. § 21-10 legger til grunn at ytelser som faller inn under de nevnte områdene skal om mulig ”avgjøres straks” og underretting om vedtaket kan gis muntlig.

⁶⁹ Ot. prp. nr. 72 (2001-2002) Kap. 6.5.1.

⁷⁰ Ot. prp. nr. 29 (1995-1996) s. 182.

Ordlyden ”snarest mulig” tilsier at det er et strengere krav enn ordlyden i første ledd. Dette følger også av at andre ledd er et unntak til første ledd. En måte saken kan avgjøres raskere er ved å gi underrettelse muntlig. Muntlig underrettelse er i praksis blitt den vanlige måten å underrette om vedtak på.⁷¹ Formålet med andre ledd er å hjelpe på den store saksmengden på trygdeområdet.⁷² Muntlighet er en mulighet for å få fortgang på enkelte områder. Det er ikke hjemmel til å gi muntlig underrettelse etter forvaltningslovens regler. Forvaltningsloven gir heller ikke hjemmel til å ilegge særlige sanksjoner. Muntlig svar er et skjerpet krav, men de alminnelige forvaltningsrettslige reglene gjelder likevel. Parten kan ikke klage før vedtak foreligger og lang saksbehandlingstid er ikke en saksbehandlingsfeil ettersom det normalt ikke har innvirket på vedtaket.

3.2.4 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven § 21-7 gir regler om tidsfrister med særlige virkninger. I første ledd sier loven at ”Søknad om tillatelse til tiltak etter §§ 20-1 og 20-2 som ikke medfører dispensasjon fra plan, skal avgjøres av kommunen innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger (...). Ved overskridelse av fristen skal kommunen tilbakebetale byggesaksgebyr etter nærmere bestemmelser i forskrift”.

Fristbestemmelsen i første ledd er i følge forarbeidene en videreføring av den tidligere § 93.⁷³ Første ledd legger til grunn en maksimal frist på 12 uker, saken skal fortsatt behandles ”uten ugrunnet opphold” jf. forvaltningsloven § 11a. Kommunen skal behandle alle saker, med unntak av de som gjelder dispensasjon fra plan. Fristen gjelder også den politiske behandlingen som er nødvendig for å fatte vedtak om rammetillatelse.⁷⁴ Kommunen kan imidlertid gi fristforlengelse for saker som krever spesiell avklaring, jf. forskrift om byggesak § 7-3. Fristen omfatter også andre myndigheters medvirkning i saken. I slike tilfeller har kommunen mulighet til å gi rammetillatelse med forbehold om samtykke fra andre myndigheter.⁷⁵ Det som er viktig å merke seg er at det i denne bestemmelsen er gitt regler om gebyr som medfører økonomisk tap for kommunen dersom fristen oversittes. Forarbeidene presiserer at det tapet som kommunen pådrar seg ved å oversitte fristen ikke kan dekkes inn

⁷¹ Asbjørn Kjønsdal, *Folketrygdloven med kommentarer*, Oslo 2007 s. 874.

⁷² Asbjørn Kjønsdal, *Folketrygdloven med kommentarer*, Oslo 2007 s. 875.

⁷³ Ot. prp. nr. 45 (2007-2008) s. 323.

⁷⁴ Carl Wilhelm Tyrén, *Plan- og Bygningsloven: lov 27. juni 2008 nr 71, sist endret ved lov 25. juni 2010 nr. 48: kommentarutgave*, Oslo 2010.

⁷⁵ Carl Wilhelm Tyrén, *Plan- og Bygningsloven: lov 27. juni 2008 nr 71, sist endret ved lov 25. juni 2010 nr. 48: kommentarutgave*, Oslo 2010.

med prinsippet om selvkost som gjelder ved § 33-1, men tapet må dekkes inn av kommunens egne inntekter. En annen ordning ville ført til at det var utbyggerne som dekket inn kommunens tap.⁷⁶

Når en fristoversittelse får økonomiske konsekvenser for kommunen, er det klart at dette virker motiverende for å holde fristene. Dersom kommunen av ulike grunner har stor saksmengde, er det en fare for kommunen gir avslag på søknader uten å vurdere dem for å unngå å bli pålagt økonomiske konsekvenser. Dersom det er etablert gode rutiner for saksbehandling i kommunen, vil ikke fristen bli et problem.

3.2.5 Barnevernloven

Etter barnevernloven § 6-9 skal kommunen gjennomføre undersøkelse etter § 4-3 ”snarest og senest innen tre måneder”. Tredje ledd legger til grunn at ”Ved oversittelse av fristene kan fylkesmannen ilegge kommunen mulkt”. I denne loven kan altså fylkesmannen ilegge kommunen mulkt dersom de oversitter fristen. Departementet begrunnet dette i konsekvensene av at undersøkelsene ikke blir gjennomført i tide eller at de tar for lang tid kan føre til at barnets problemer blir så alvorlig at det bli nødvendig med mer inngripende tiltak.⁷⁷

I barnevernloven § 7-3 om hovedprinsippene for saksbehandlingen i fylkesnemnda legger bestemmelsen til grunn at saksbehandlingen i fylkesnemnda skal være ”betryggende, rask og tillitskapende”. I motsetning til bestemmelsen i § 6-9 er det ikke økonomiske konsekvenser for oversittelse av frister for staten. Ut i fra de sakstypene som faller inn under barnevernloven vil normalt tidsaspektet være kritisk.⁷⁸ Dette viser også barnevernloven § 1-1 der det blir presisert at lovens formål er at barn får nødvendig hjelp til rett tid. Det er derfor bra at det er fastsatt konkrete frister på når undersøkelse skal gjennomføres av kommunen og når møte i fylkesnemnda skal holdes (§ 7-14). Dersom saksbehandlingstiden strekker ut i fylkesnemnda vil det imidlertid ikke være noen sanksjoner ved brudd på reglene. Sett i sammenheng med saksområdet vil dette naturlig nok være svært uheldig.

⁷⁶ Ot. prp. nr. 112 (2001-2002) s. 26.

⁷⁷ Ot. prp. nr. 44 (1991-1992) s. 86.

⁷⁸ Kari Ofstad og Randi Skar, *Barnevernloven*, 5. Utgave, Oslo 2009, s. 355.

3.2.6 Oppsummering

I de ulike bestemmelsene fra særlovgivningen ser vi flere eksempler på hvordan lovgiver har regulert saksbehandlingstiden. Man kan si at saksbehandlingsreglene i de ulike lovene er skreddersydd det saksområdet regelen berører. I plan- og bygningsloven § 21-7 vil for eksempel for lang saksbehandlingstid medføre et økonomisk tap for kommunen. Grunnen til dette er nok at lang saksbehandlingstid i denne sektoren tidligere gjorde at det var et behov for strengere regler slik som økonomiske konsekvenser for kommunen medfører. I likhet med plan- og bygningsloven er det økonomiske konsekvenser for kommunen dersom de oversitter fristen. Her er imidlertid de potensielt alvorlige konsekvensene for barnet begrunnelsen for sanksjonene. I folketrygdloven er det et skjerpet krav til saksbehandlingstid for noen sakstyper, men ingen særskilte sanksjoner. I opplæringsloven er det klagemulighet selv om det ikke foreligger svar. Det er jo ikke en sanksjon i seg selv, men vil sette press på at skolen behandler henvendelsen uten opphold. Et annet aspekt av særlige regler om saksbehandlingstid er at det faktisk er sanksjoner for brudd på reglene. Forvaltningsloven § 11a gir ikke partene særskilte rettigheter dersom det er lang saksbehandlingstid i en sak. Sanksjoner, som for eksempel økonomiske eller mulighet til å klage uten at det foreligger vedtak, vil være med på skjerpe forvaltningsorganet til å følge de regler som gjelder for organet. Man kan også stilles spørsmål ved hvorfor lovgiver har valgt ut disse områdene for særlige regler om saksbehandlingstid. Typen av saker i forvaltningen er som nevnt svært ulike og det forelå derfor et behov for regulere noen områder spesielt. Det er mulig at det var lang saksbehandlingstid på området som gjorde behovet for særlig regulering gjeldende. Sakstypen i seg selv kan også begrunne et behov for særlig regulering. Dette kan for eksempel tenkes i barnevernssaker.

3.3 Rettigheter ved for lang saksbehandlingstid

Det neste spørsmålet som gjør seg gjeldende er hvilke rettigheter man har dersom forvaltningen bruker for lang tid. Etter norsk rett har den som henvender seg til forvaltningen med en klage, en søknad eller en annen henvendelse ikke andre reaksjonsmidler enn det å purre på forvaltningsorganet som behandler saken.⁷⁹ I saker som gjelder enkeltvedtak kan det ikke klages før saken er avgjort selv om saksbehandlingstiden er lang og det er ikke mulig med en særskilt klage på saksbehandlingstiden. I saker som gjelder enkeltvedtak som kan

⁷⁹ Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett Bind 1*, Bergen 2010, s. 195.

klages på etter forvaltningsloven § 28 gjelder reglene i § 41 om virkningen av feil ved behandlingsmåten. § 41 legger til grunn at:

” er reglene om behandlingsmåten i denne lov (...) ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.”

Det er imidlertid svært sjeldent at klager på lang saksbehandlingstid fører frem ettersom tiden svært sjeldent har virket ”bestemmende på vedtakets innhold”.⁸⁰ Som nevnt er ofte lang saksbehandlingstid begrunnet med en overbelastet forvaltning og at saken må gjennom flere organer. Dette er grunner som ikke vil kunne si å ha innvirket på utfallet av saken ettersom det ikke er å anse som et brudd på § 11a og dermed ikke en ”feil” etter ordlyden i § 41. Dersom det foreligger brudd på § 11a blir spørsmålet hva som skal til for at feilen skal ha virket inn på innholdet av avgjørelsen. En grunn som kan føre til at tiden innvirker på innholdet av avgjørelsen er hvis regelverket endrer seg mens saken er til behandling. Dette kan skje dersom forholdet er regulert av overgangsbestemmelser. Den faktiske situasjonen kan også endre seg mens saken er til behandling. Den innsatte kan bli løslatt før saken er ferdig behandlet eller den mindreårige asylsøkeren fyller 18 år før saken er avgjort.⁸¹

3.3.1 Klage til Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen er en del av kontrollapparatet til Stortinget. Ordningen med Sivilombudsmannen er hjemlet i Grunnloven § 75 og ombudsmannens oppgaver er nærmere regulert i Sivilombudsmannsloven. Etter sivilombudsmannsloven § 3 skal Sivilombudsmannen ”søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger”. Sivilombudsmannen har krav på opplysninger fra forvaltningen selv om det ikke nødvendigvis er relatert til en sak, men Sivilombudsmannen har ingen formell beslutningsmyndighet. Derfor har ikke Sivilombudsmannen myndighet til å endre eller oppheve forvaltningens avgjørelser, men ombudsmannens virkemiddel er å rette uttale sitt syn. Sivilombudsmannens syn på enkeltsaker formidles til partene i den aktuelle saken, til Stortinget gjennom Sivilombudsmannens Årsmelding og kan også rettes mot det departementet som er ansvarlig for lover, forskrifter eller praksis som det etter

⁸⁰ Sivilombudsmannens årsmelding for 2011 s. 46 ”Lang saksbehandlingstid i forvaltningen får som et generelt utgangspunkt ikke betydning for innholdet i forvaltningens avgjørelse”.

⁸¹ Sivilombudsmannens årsmelding for 2011 s. 47.

Sivilombudsmannens syn er grunn til å kritisere. Dette er hjemlet i sivilombudsmannsloven §§ 11 og 12.

Selv om Sivilombudsmannen ikke har beslutningsmyndighet, har ombudsmannens uttalelser stor betydning for forvaltningen.⁸² Sivilombudsmannens egen erfaring er at forvaltningen normalt følger sivilombudsmannens råd og anbefalinger.⁸³ Ettersom Sivilombudsmannen er en fremragende jurist vil de uttalelsene som Sivilombudsmannen kommer med bli tillagt stor vekt både generelt og i enkeltsaker.⁸⁴ Sivilombudsmannens praksis gir derfor også en god indikasjon på hvordan forvaltningsvirksomheten fungerer.

Det problematiske er likevel at ombudsmannen ikke har formell beslutningsmyndighet. Dersom det skulle være uenighet, kan forvaltningen velge å ikke følge Sivilombudsmannens kritikk uten at det vil få konsekvenser. Det er likevel positivt å kunne klage til Sivilombudsmannen. Klagen kan sendes til ombudsmannen før det er truffet avgjørelse i saken. Da kan Sivilombudsmannen være med å legge press på organet om hvorfor det tar lang tid og gjerne få fortgang i saken. Sivilombudsmannen kan komme med kritikk på saksbehandlingstiden selv om feilen (saksbehandlingstiden) ikke har virket inn på avgjørelsens innhold. I noen tilfeller der det foreligger brudd kan også Sivilombudsmannen komme med anbefaling om at organet skal betale erstatning.

3.3.2 Erstatning

Et relevant spørsmål i forbindelse med rettigheter ved lang saksbehandlingstid i forvaltningen er adgang til å kreve erstatning. Det er i prinsippet mulig å kreve erstatning for tap lidt ved sen saksbehandling. For dette gjelder aktsomhetskravet som følger av de alminnelige reglene om erstatningsrett. Det er derimot bare de ”ugrunnede opphold” etter § 11a som er erstatningsbetinget ettersom de grunnede opphold er lovlige. Det er ikke et objektivt erstatningsansvar for erstatning for sen saksbehandling.⁸⁵ Det viser seg derimot i praksis å være svært vanskelig å nå frem med et erstatningskrav for sen saksbehandling. Forvaltningen vil som oftest kunne forklare tidsbruken slik at det ikke er et ”ugrunnet opphold”.

⁸² Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett Bind 1*, Bergen 2010, s. 350.

⁸³ Sivilombudsmannens årsmelding for 2012 s. 44.

⁸⁴ Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett Bind 1*, Bergen 2010, s. 103.

⁸⁵ Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett Bind 1*, Bergen 2010, s. 195.

Det finnes imidlertid eksempler der erstatning har blitt gitt på grunn av for lang saksbehandlingstid. I Rt. 1994 s. 60 fikk eieren av restauranten New York i Stavanger erstatning for tapet han hadde lidt som følge av at søknaden om utvidet skjenketid ble liggende ubehandlet i lang tid. I Rt. 2006 s. 1519 ble en nordsjødykker tilkjent erstatning ettersom han gikk glipp av et større erstatningsbeløp fra arbeidsgiveren sin som følge av manglende prioritering av hans søknad om uførepensjon. Høyesterett kom til at trygdeetaten hadde utvist erstatningsbetingende uaktsomhet etter skadeerstatningsloven § 2-1 ved å ikke treffe vedtak i tide. Det vil bli en mer utførlig analyse av denne dommen nedenfor.

4 Forholdet mellom norsk rett og EMK artikkel 13

4.1 Innledning

I denne delen vil oppgaven gå nærmere inn på forholdet mellom norsk forvaltningsrett og EMK artikkel 13 og kravet til en ”effective remedy”. Formålet er å se på om norsk rett overholder kravene til en ”effective remedy” som artikkel 13 krever. EMD vil ikke behandle saker om norsk forvaltningsrett som sådan er i samsvar med kravene i EMK artikkel 13, men vil ta utgangspunkt i det konkrete saksforholdet. Analysen som gjøres her er derfor på et teoretisk plan.

4.2 Adgangen til å klage på saksbehandlingstiden

Etter EMK artikkel 13 er det et krav om at det skal være en adgang for borgeren til å klage på lang saksbehandlingstid. Dette følger av EMD sin praksis i blant annet *Kudla mot Polen*. Videre er det ikke tilstrekkelig at det kun i teorien finnes en mulighet til å klage, men staten må også kunne godtgjøre at det i praksis finnes en slik adgang.

I norsk rett er det mulighet til å klage på saksbehandlingstiden i forvaltningen. Man kan enten følge klageadgangen i forvaltningsloven, gå rett til domstolen med klagen (forutsatt at søksmålsbetingelsene er innfridde), eller klage saken inn til Sivilombudsmannen.

4.2.1 Adgang til domstolen

Forvaltningen i Norge er underlagt domstolskontroll. Domstolene har kompetanse til å prøve legaliteten av forvaltningens virksomhet. Dette følger av sikker sedvanerett og er forutsatt i lovgivningen. Det å ha adgang til å få saken sin avgjort av en domstol følger også av EMK artikkel 6 og 13. Artikkel 13 er av EMD tolket som en generell regel som gjelder adgangen til en ”national authority” mens artikkel 6 er sett på som en *lex specialis* vis-à-vis artikkel 13.⁸⁶ Adgangen til å få overprøvd forvaltningsvedtak foran en domstol er ganske åpen, og det har

⁸⁶ *Kudla mot Polen*, klagenr. 30210/96, dom av 26. oktober 2000, avsnitt 146.

dermed sjelden oppstått problemer i relasjon til EMK.⁸⁷ Det er på det rene at domstolene har kompetanse til å overprøve om forvaltningens avgjørelser lider av saksbehandlingsfeil, herunder brudd på forvaltningsloven § 11a. Som påpekt overfor er det imidlertid svært vanskelig å nå fram med at lang saksbehandlingstid gir grunnlag for ugyldighet eller krav til erstatning.

Vi har likevel eksempler på at borgeren har nådd frem med krav om erstatning på grunnlag av for lang saksbehandlingstid i forvaltningen. Et av de mest kjente eksemplene er den såkalte pinoneerdykkerdommen i Rt. 2006 s. 1519. Saken gjaldt A, en tidligere nordsjødykker som søkte om uførepensjon etter folketrygdloven. Som tidligere nordsjødykker hadde han rett på ytelser fra en støtteordning for nordsjødykkere fra tidligere arbeidsgiver. For å få denne støtten var det et vilkår at det var innvilget uførepensjon på grunnlag av helt eller delvis nedsatt arbeidsevne som følge av dykkingen. I begynnelsen av april sendte A inn søknad om uførepensjon med hjelp fra B, en ansatt på trygdekontoret. A ga her uttrykk for at det hastet med å få fattet vedtak ettersom nemnden som avgjorde støtten fra støtteordningen hadde siste møte. Til tross for gjentatte purringer på B, fra A selv og trygdesjefen gjorde ikke B saksbehandleren kjent med at saken hastet. Han informerte heller ikke A og trygdesjefen om hvem som skulle behandle saken. Vedtak om uførepensjon ble derfor truffet en drøy uke etter siste møte i nemnden som avgjorde saker etter støtteordningen. A gikk derfor glipp av ca. 500 000 kr fordi vedtaket om uførepensjon kom for sent til at A falt innenfor den tidsbegrensete støtteordningen for Nordsjødykkere.

Høyesterett legger skadeerstatningsloven § 2-1 som rettslig grunnlag for vurderingen der det sentrale spørsmålet er hvilke ”krav skadelidte med rimelighet” kan stille til trygdekontoret. Høyesterett gikk derfor inn og vurderte hvilke krav A kunne stille til trygdekontorets prioritering av saken og hvorvidt kravene er etterlevd. Høyesterett legger til grunn at forvaltningen har adgang til å prioritere noen saker fremfor andre uten at det går ut over likhetsprinsippet. Det er heller god forvaltningskikk å ta hensyn til særlige omstendigheter som tilsier at en sak prioriteres, med forbehold om at en slik prioritering ikke vil ha uheldige konsekvenser for fremdriften i andre saker. I foreliggende sak legger Høyesterett til grunn at prioritering av A sin sak ikke ville få negative konsekvenser for fremdriften av andre saker. Høyesterett kommer frem til at A kunne stille krav til trygdekontorets prioritering av saken på grunnlag av at saksbehandlingstiden vil kunne ha betydning for A sin rettstilling. Videre

⁸⁷ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, Forvaltningsrett, 8. utgave, Oslo 2008 s. 497.

kommer Høyesterett til at B har handlet uaktsomt ved å ikke videreformidle at saken trengte prioritering til A, saksbehandleren eller trygdesjefen. Høyesterett kom derfor enstemmig til at A fikk medhold.

Det som er interessant med tanke på denne oppgaven sin problemstilling er det Høyesterett sier om folketrygdloven § 21-10 der det står at ytelser etter folketrygdloven skal ”forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold”. Her uttaler Høyesterett at ”statens ansvar ikke kan begrunnes i at denne bestemmelsen ikke er etterlevd.” Dette er nok på grunn av at denne saken ikke er et tilfelle av generell lang saksbehandlingstid, men et brudd på A sin berettigete forventning av hvordan saken hans skulle prioriteres av trygdekontoret. Isolert sett ble denne saken avgjort godt innenfor normal saksbehandlingstid på 7 måneder som kommer frem av trygdekontorets standardbrev. I denne dommen hadde A forventninger til saksbehandlingstiden på grunnlag av ekstraordinære omstendigheter. Slik det kommer frem i dommen er den situasjonen A er i unik for en liten yrkesgruppe som staten ønsker å verne ekstra om. Dommen har derfor ingen generell overføringsverdi, men heller til de tilfellene der individet har spesielt særlige grunner for å få saken sin avgjort raskere enn vanlig saksbehandlingstid. Høyesterett har i dommen heller ikke problematisert forholdet til EMK artikkel 13.

Det er adgang til å gå til domstolene med krav i forbindelse med lang saksbehandlingstid. EMK artikkel 13 legger til grunn at prøvingsretten som er basert på loven også skal være effektiv i praksis. Det er derimot ikke et krav om at sakene skal føre frem, så selv om det er vanskelig å nå frem med et krav i forbindelse med lang saksbehandlingstid i forvaltningen er det ikke umulig.

4.2.2 Klage til Sivilombudsmannen

Det er som nevnt adgang for borgeren å klage til Sivilombudsmannen dersom vedkommende mener han eller hun er utsatt for urett av forvaltningen. Som nevnt i avsnittet over om Sivilombudsmannen har ikke denne formell myndighet, men Sivilombudsmannens avgjørelser har likevel stor innflytelse på partene selv og lovgiver.

Spørsmålet blir dermed om adgangen til å klage på lang saksbehandlingstid til Sivilombudsmannen er en ”effective remedy” etter EMK artikkel 13. Artikkel 13 gir statene

implementeringsfrihet i hvordan statene velger å sikre en ”effective remedy” på nasjonalt nivå.

I *Leander mot Sverige*⁸⁸ der saken gjaldt nektelse av ansettelse av en svensk borger på bakgrunn av at han var klassifisert som en sikkerhetsrisiko, var avgjørelsen basert på opplysninger samlet inn av sikkerhetsmyndighetene og inneholdt opplysninger om klagerens privatliv. Klageren ble nektet innsyn i de aktuelle dokumentene. Han anførte derfor at det ikke eksisterte en mulighet for han å klage til en uavhengig nasjonal myndighet med makt til å omgjøre en bindende avgjørelse og gi han innsyn i dokumentene om han. EMD vurderte fire ulike rettsmidler som var anført av den svenske stat: (i) begjæring til politistyret om adgang til det hemmelige register, (ii) adgang til å bringe spørsmålet om lovligheten av et eventuelt avslag inn for domstolene, (iii) klage til regjeringen over avslag på ansettelsessøknad og (iv) klage til ombudsmannen. EMD kom til at ingen av de nevnte rettsmidlene i seg selv kunne anses som en ”effective remedy”, ble de samlet sett ansett som effektive nok. I likhet med den norske Sivilombudsmannen har heller ikke den svenske ombudsmannen formell bindende myndighet. Dommen har imidlertid blitt kritisert i ettertid. Avgjørelsen viser ikke på hvilken måte de ulike prøvingsinstansene utfyller hverandre og det er vanskelig å se at de ulike prøvingsinstansene hadde en samlet virkning av at de utfyller hverandre. Politistyret eller regjeringen kunne vurdere sentrale sider ved den påståtte krenkelsen og ombudsmannen har bare en overvåkende funksjon uten formell kompetanse til avgi en bindende avgjørelse for partene.⁸⁹

Som nevnt over er det likevel et minstekrav til den nasjonale prøvingsinstansen at den skal anses som effektiv etter artikkel 13. Det er et krav om at prøvingsinstansen skal kunne realitetsbehandle klagen og innvile en eventuell erstatning.⁹⁰ Når Sivilombudsmannen får inn en klage, blir denne behandlet konkret og ombudsmannen kommer til om det foreligger brudd på det relevante regelverket, herunder EMK. Det som imidlertid er problematisk i relasjon til artikkel 13 er at den behandlingen av saken som ombudsmannen gjør er uten formell beslutningsmyndighet. Forvaltningsorganet er ikke pliktig til å rette seg etter Sivilombudsmannens avgjørelser. I tillegg har ikke Sivilombudsmannen myndighet til å gi erstatning for å bøte på skaden etter et eventuelt brudd på forvaltningsloven. Det er derfor

⁸⁸ *Leander mot Sverige*, klagenr. 9248/81, dom av 26. mars 1987.

⁸⁹ Jørgen Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 2. utgave, Bergen 2007, s. 71.

⁹⁰ *Kudla mot Polen*, klagenr. 30210/96, dom av 26. oktober 2000, avsnitt 157.

tvilsomt at Sivilombudsmannens virksomhet oppfyller minstekravene til en nasjonal prøvingsinstans etter EMK artikkel 13.

4.2.3 Kravet til ”uten ugrunnet opphold” i lys av EMK artikkel 13

Det er som nevnt overfor akseptert at stor saksmengde utgjør et grunnnet opphold i forberedelsen og avgjørelsen av en sak slik at den lange saksbehandlingstiden ikke er i strid med forvaltningsloven § 11a. Det er staten som er ansvarlig for å ha en ”effective remedy” tilgjengelig på nasjonalt nivå. Med andre ord er staten ansvarlig for å hindre lang saksbehandlingstid i forvaltningen og tilgjengeliggjøre muligheter for å bringe klager på saksbehandlingstiden inn for en nasjonal myndighet. Spørsmålet på teoretisk plan blir dermed om statens organisering av forvaltningen kan medføre brudd på kravet til ”effective remedy” etter EMK artikkel 13.

Sivilombudsmannens årsmeldinger er et godt grunnlag for å avgjøre aktualiteten av en slik problemstilling. I Sivilombudsmannens årsmelding fra 2012 uttaler Sivilombudsmannen at det har vært en markant økning av saker om lang saksbehandlingstid eller manglende foreløpig svar. Sivilombudsmannen mottok 628 saker om saksbehandlingstid mot 537 saker i 2011.⁹¹ Sivilombudsmannen peker på at selve organiseringen av forvaltningen kan påvirke saksbehandlingstiden. Selv om det enkelte organ har en akseptabel saksbehandlingstid kan summen bli for lang. Det er statens ansvar å tilføre forvaltningen ressurser og også å organisere forvaltningen på en mest mulig effektiv måte. Det blir dermed problematisk å generelt akseptere at forvaltningens saksmengde er en god nok grunn for at saksbehandlingstiden blir lang. Over er det gitt eksempler på områder i norsk rett der saksbehandlingstiden er særlig regulert for visse typer saker. Forvaltningen i Norge er stor og kompleks med mange ulike saksområder. Det kan dermed tenkes at forvaltningsloven § 11a blir en for generell regel sett i sammenheng med bredden i forvaltningen. For å sikre en ”effective remedy” på områder som er beskyttet av menneskerettighetskonvensjonen kan det tenkes at en spesialisering på de områdene vil være hensiktsmessig. En generell økning i klager på lang saksbehandlingstid tyder på at forvaltningen selv eller lovverket kunne vært organisert på en mer effektiv måte eller at det behøves en økning i ressurser tildelt forvaltningens virksomhet. Sivilombudsmannen påpekte i årsmeldingen fra 2011 at det kan være hensiktsmessig å ha egne klagerutiner eller klageorganer i forvaltningen for klager over

⁹¹ Sivilombudsmannens årsmelding for 2012 s. 47.

sen saksbehandling.⁹² Dersom det blir opprettet egne klageorganer for slike saker vil det løse problemet med at Sivilombudsmannen ikke har formell beslutningsmyndighet.

Ettersom det er staten som stilles til ansvar ved brudd på kravet til ”effective remedy” i EMK artikkel 13, er det ikke mulig å skylde på at forvaltningen er overbelastet for å forsvare en generell tendens til lang saksbehandlingstid i forvaltningen. Det er statens ansvar å bevilge midler, utarbeide lovverk og organisere forvaltningen slik at kravet til en effektiv prøvingsrett er oppfylt. Etter EMK artikkel 13 er derfor en overbelastet forvaltning ikke en god nok grunn for at saksbehandlingstiden trekker ut.

4.2.4 Virkningen av for lang saksbehandlingstid for borgeren.

Det er kjent at lang saksbehandlingstid svært sjeldent får betydning for innholdet i forvaltningens avgjørelse.⁹³ Likevel vil saksbehandlingstiden virke inn på individets situasjon. Mange av de saksområdene som forvaltningen har ansvar for er beskyttede rettigheter fastsatt i EMK. I Sivilombudsmannens årsmelding av 2011 legger Sivilombudsmannen stor vekt på hvordan lang saksbehandlingstid påvirker borgerne.⁹⁴ Dersom saksbehandlingstiden trekker ut i tid, får dette blant annet økonomiske og rettslige konsekvenser for den det gjelder. I saker som gjelder individets grunnleggende rettigheter som for eksempel tilgang til bolig, sentrale helse- og omsorgstjenester og underhold får saksbehandlingstiden stor påvirkning. De grunnleggende behovene som sivilombudsmannen nevner i sin årsmelding er også de behovene som EMK skal beskytte og det er derfor retten til en ”effective remedy” er lovfestet i artikkel 13. I Sivilombudsmannens årsmelding fra 2010⁹⁵ har det kommet fram at flere klagere har levd flere måneder uten inntekt på grunn av lang saksbehandlingstid i NAV. Dette får naturlig nok store konsekvenser for den enkelte og det blir vanskelig å dekke de grunnleggende behovene. For mange er ytelser for eksempel fra forsikringsselskap avhengig av et vedtak fra NAV før ytelsene blir betalt ut. I andre tilfeller vil den lange saksbehandlingstiden føre til at selve saken mister sin aktualitet. Det kan være at pasienten dør i vente på behandling eller klage over soningsforholdene mister relevans fordi den innsatte har sonet ferdig. Sivilombudsmannen presiserer at på slike områder er det svært

⁹² Sivilombudsmannens årsmelding for 2011 s. 49.

⁹³ Sivilombudsmannens årsmelding for 2011 s. 46.

⁹⁴ Sivilombudsmannens årsmelding for 2011 s. 45.

⁹⁵ Sivilombudsmannens årsmelding for 2010 s. 43.

viktig at forvaltningen har gode rutiner på saksbehandling der det også er tatt hensyn til en eventuell klagebehandling.

4.3 Avsluttende drøftelser

Utgangspunktet for denne oppgaven var den økte mengden av klager til Sivilombudsmannen om saksbehandlingstiden i forvaltningen og i den forbindelse å analysere nærmere hva de rettslige kravene til saksbehandlingstiden i forvaltningen er. Det som er kommet frem i denne analysen er at de generelle reglene om saksbehandlingstid i forvaltningen er vage og gir borgeren få rettigheter ved lang saksbehandlingstid. Den økte mengden klager til Sivilombudsmannen om saksbehandlingstiden i forvaltningen kan tyde på at det nåværende regelverket ikke er godt nok. Dersom klager på saksbehandlingstid i forvaltningen er et økende problem, er det naturlig å se på hvordan lovverket er utformet.

Denne oppgaven har også drøftet norske regler om saksbehandlingstid i forvaltningen i lys av EMK artikkel 13. Kjernen i vilkåret ”effective remedy” i EMK artikkel 13 er at konvensjonsstatene kan oppnå ”effective remedy” ved å enten forebygge konvensjonskrenkelser med sikringstiltak, stanse pågående konvensjonskrenkelser eller gi passende erstatning for brudd som allerede har skjedd.⁹⁶ I denne sammenheng er det interessant at Sivilombudsmannen ikke er å anse som tilgang til en ”effective remedy” ettersom han ikke har formell beslutningskompetanse. Det kan også bli spørsmål om det er et behov for en omorganisering av forvaltningen, økt bevilling eller endring i lovverket for å sikre adgangen til en ”effective remedy” etter EMK artikkel 13.

Oppgaven har belyst potensielle negative virkninger av lang saksbehandlingstid for borgerens økonomi og rettsstilling. Ettersom saksbehandlingstiden i forvaltningen kan få potensielt store konsekvenser for borgeren, kan det være hensiktsmessig å utvikle lovverket og forvaltningen slik at borgeren har flere rettigheter ved brudd på saksbehandlingstiden. I eksemplene fra særlovgivningen er reglene som saksbehandlingstid utarbeidet for det aktuelle saksområdet. Økt spesialisering av reglene om saksbehandlingstid kan medføre at saksbehandlingstidene går ned og at borgeren får økte rettigheter ved brudd. Da kan man også sette kravene til saksbehandlingstid etter hvilket saksområde de skal regulere slik at frister og eventuelle sanksjoner ikke blir for inngripende. I for eksempel barnevernloven er det gitt adgang til å gi

⁹⁶ *Kudla mot Polen*, klagernr. 30210/96, dom av 26. oktober 2000.

kommunen mulkt dersom de oversitter fristen. Her er det viktigheten av saksområdet og de potensielle konsekvenser tidsaspektet kan ha for barna som krever strengere sanksjoner enn andre områder.

I dag er lovverket om saksbehandlingstid for vagt og borgeren har for få rettigheter dersom det foreligger brudd. Ettersom klager på saksbehandlingstiden i forvaltningen er et økende problem er det hensiktsmessig å endre lovverket for å sikre klarere regler og konsekvenser ved brudd. Etter å ha analysert kravene til saksbehandlingstiden i forvaltningen er det klart at dette er et område som krever større oppmerksomhet. I påvente av lovgiver kan en spørre seg om domstolene bør i større grad sanksjonere langdryg saksbehandling.

5 Litteraturliste

Litteratur:

Bernt, Jan Fridthjof, Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett Bind 1* (Bergen 2010)

Eckhoff, Torstein, Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 8. utgave (Oslo 2008)

Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 3. utgave (Oslo 2007)

Graver, Han Petter, *Forvaltningsprosessen* (Oslo 1996)

Lorenzen, Peer mfl., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer*, 3. utgave (København 2011)

Ofstad, Kari, Randi Skar, *Barnevernloven*, 5. utgave (Oslo 2009)

Simpson, A.W. Brian, *Human rights and the End of the Empire* (Oxford 2001)

Smith, Carsten, *Fra konvensjon til lov*, tidsskriftet mennesker og rettigheter 3/1999

Smith, Eivind, *Semi-konstitusjonell karakter?*, Lov og rett 07/2007

Tyrén, Carl Wilhelm, *Plan- og bygningsloven: lov 27. juni 2008 nr. 71, sist endret ved lov 25. juni 2010 nr. 48: kommentarutgave* (Oslo 2008)

Woxholth, Geir, *Forvaltningsloven; kommentarutgave*, 5. Utgave, 1. Opplag, (Oslo 2011)

Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 2. Utgave (Bergen 2007)

Lover

Grunnloven, 17. mai 1814.

Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen, sivilombudsmannloven, 1. oktober 1962.

Lov om skadeerstatning, skadeerstatningsloven, 1. juli 1969.

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker, forvaltningsloven, 1. januar 1970.

Lov om barneverntjenester, barnevernloven, 1. januar 1993.

Lov om folketrygd, folketrygdloven, 1. mai 1997.

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa, opplæringslova, 27. november 1998.

Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett, menneskerettsloven, 21. mai 1999.

Lov om planlegging og byggesaksbehandling, plan- og bygningsloven, 1. juli 2009.

Forarbeider

Ot. prp. nr. 38 (1964-1965)

NOU 1993: 18 Lovgivning om menneskerettigheter

Ot. prp. nr. 44 (1991-1992)

Ot. prp. nr. 75 (1993-1994)

Ot. prp. nr. 29 (1995-1996)

Ot. prp. nr. 52 (1998-1999)

Ot. prp. nr. 72 (2001-2002)

Ot. prp. nr. 112 (2001-2002)

Ot. prp. nr. 45 (2007-2008)

Rettsavgjørelser

Rt. 1994 s 60

Rt. 2005 s. 833

Rt. 2006 s. 1519

Rettspraksis fra EMD

Klass og andre mot Tyskland, klagenr. 5029/71, dom av 6. juni 1978.

Sanches-Reisse mot Sveits, klagenr. 9862/82, dom av 21. oktober 1986.

Leander mot Sverige, klagenr. 9248/81, dom av 26. Mars 1987.

Van der Leer mot Nederland, klagenr. 11509/85, dom av 21. februar 1990.

E mot Norge, klagenr. 11701/85, dom av 29. august 1990.

Vilavarajah og andre mot Storbritannia, klagenr. 13161/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87, i dom av 30. oktober 1991.

Askoy mot Tyrkia, klagenr. 21987/93, dom av 18. desember 1996.

Ihlan mot Tyrkia, klagenr. 22277/93, dom av 27. juni 2000.

Kudla mot Polen, klagenr. 30210/96, dom av 26. oktober 2000.

T.P og K.M mot Storbritannia, klagenr. 28945/95, dom av 10. Mai 2001.

Conka mot Belgia, klagenr. 51564/99, dom av 5. mai 2002.

Peck mot Storbritannia, klagenr. 44647/98, dom av 28. Jan. 2003.

Doran mot Irland, klagenr. 50389/99, dom av 31. Juli 2003.

Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannens årsmelding for 1998

Sivilombudsmannens sak 2002 67 (2002 s. 307).

Sak 2009-11-18. 272/2009. Spørsmål om dekning av kostnader ved behandling av dispensasjonssøknader.

Sivilombudsmannens årsmelding for 2010

Sivilombudsmannens årsmelding for 2011

Sivilombudsmannens årsmelding for 2012

Utvalg

Rundskriv (G-38/78)

Rundskriv 16. januar 1991 (G-19/91)

Dokument nr. 16 (2011-2012)

Moderniseringsdepartementet, Innføring av saksbehandlingsfrister i forvaltningen – hvilke konsekvenser? Oslo april 2005.